

KEBIJAKAN BERORIENTASI GANDA PADA INDUSTRI KELAPA SAWIT: ANTARA VISI KERAKYATAN DAN EFISIENSI

Priyonggo Suseno

Abstract

Crude Palm Oil industry is one of the mature industrial sectors in Indonesia. This industry has been growing since 1939. Unfortunately, this industry still could not grow steadily although government has give incentives to this industry. The profitable exchange rate (FOB price) of CPO could not raise the export volume. On the other hand, Indonesian people expect this industry to improve because of the great need of this s product.

Based on this situation, this article extends proposals to improve this industry. It extends that we can stimulate CPO industrial growth directly or indirectly from related basic needs industrial policy. Therefore, this article suggests that government should make an interrelation policy on this industry.

PROBLEMATIKA SEBUAH INDUSTRI TUA

Kelapa sawit atau *Crude Palm Oil* (CPO) merupakan salah satu industri di Indonesia yang sudah cukup dewasa, baik dalam percaturan nasional maupun internasional. Akan tetapi, hingga awal tahun 1998 pemerintah Indonesia masih disibukkan untuk turut mengatur tata niaga industri tersebut. Terlebih lagi, sejak krisis ekonomi melanda Indonesia, sembilan bahan pokok menjadi sangat krusial, dan satu diantaranya adalah minyak goreng yang menggunakan CPO sebagai bahan utamanya.

Pada awal tahun 1998, isu kenaikan harga sembako, khususnya minyak goreng sering dikaitkan dengan situasi produksi dan pasar CPO. Diduga dengan naiknya nilai dollar Amerika terhadap rupiah lebih menarik para pengusaha CPO -yang sebagian besar adalah BUMN- untuk lebih banyak mengeksport produknya, daripada memenuhi permintaan dalam negeri. Akhirnya, stok CPO untuk kepentingan domestik kian menipis. Sekilas hal ini dapat mencer-

minkan lemahnya industri CPO Indonesia dimana pada saat harga cukup merangsang tidak mampu memenuhi permintaan konsumennya.

Jika dilihat dari usianya, industri CPO sudah lahir di Indonesia sejak tahun 1939, dengan menguasai 45% pangsa ekspor CPO dunia dan itu 90% produksi CPO di Indonesia. Jika bayi harus dilatih berjalan, maka industri CPO ibarat manula yang perlu tongkat untuk berjalan. Semakin lama, proporsi dan pangsa ekspor CPO semakin menurun, meskipun tingkat produksinya semakin meningkat. Hal ini berkaitan erat dengan strategi industrialisasi di Indonesia yang lebih menekankan pada industri substitusi impor daripada industri promosi ekspor.

Sementara itu, meningkatnya permintaan CPO domestik ternyata semakin melemahkan peran ekspor, meskipun selisih antar harga domestik dengan harga FOB (ekspor) cukup merangsang. Hal ini mencerminkan semakin melemahnya *bargaining power* industri CPO di pasaran

dunia. Pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan untuk hal itu, terutama untuk meningkatkan produksi dan efisiensi. Ketika Indonesia mengalami krisis akhir-akhir ini, kebijakan ini dirasa kurang menguntungkan, sehingga berdampak pada industri lain yang sangat berkaitan dengan hajat hidup orang banyak seperti minyak goreng. Tingginya harga CPO telah mendorong naiknya harga-harga komoditi vital. Oleh karena itu, kebijakan terhadap CPO tidak boleh hanya mempertimbangkan kepentingan industri ini saja, namun juga industri-industri yang terkait dengannya. Industri CPO yang cukup tinggi memiliki keterkaitan dengan industri lain.

PERKEMBANGAN INDUSTRI KELAPA SAWIT

Industri kelapa sawit sudah berkembang di Indonesia sejak Indonesia belum merdeka. Dengan nilai keterkaitan yang besar, terutama pada sektor-sektor hilir, industri ini mampu bertahan hingga kini. Perkembangan industri kelapa sawit dapat dilihat dari berbagai sudut, diantaranya perkembangan pro-

duksi, perkembangan jumlah perusahaan, dan penyerapan tenaga kerjanya.

Perkembangan usaha tersebut dapat tercermin dari luas lahan perkebunan. Namun karena adanya penggunaan kapasitas lahan yang masih kurang (*under capacity*), maka luas lahan belum tentu mencerminkan perkembangan tersebut. Di sisi lain, jumlah perusahaan kelapa sawit cukup sulit untuk dihitung, karena adanya penggunaan bahan baku minyak kelapa dan minyak kelapa sawit dalam suatu pabrik. Dalam data BPS, industri kelapa sawit tergabung ke dalam jenis industri minyak kelapa (ISIC 31151) dan industri minyak tumbuhan lainnya (ISIC 31159).

Menurut Hasibuan (1985), perkembangan ekspor CPO tidak sejalan dengan perkembangan produksinya. Sejak tahun 1976, Indonesia cenderung untuk mengurangi volume ekspor meskipun masih cukup menguntungkan. Pada tahun 1976, volume minyak sawit yang diekspor mencapai 94% dari produksi total, akan tetapi pada tahun 1981 ekspor menurun menjadi 23% dan pada tahun 1984 menurun lagi menjadi 15%.

Tabel 1. Luas Perkebunan Kelapa Sawit, dan Produksi Indonesia Tahun 1976 - 1997

Tahun	Luas Lahan (000 ha)	Produksi (000 ton)
1976	159,0	431,0
1980	200,6	721,2
1985	309,5	1.215,9
1986	419,2	1.350,7
1987	476,9	1.381,2
1988	525,9	1.609,3
1989	569,7	1.860,4
1990	773,8	2.096,9
1991	779,3	1.843,6
1992	819,8	2.186,0
1993	881,0	2.288,3
1994	865,3	1.930,3
1995	1.043,6	2.476,4
1996	1.245,9	2.569,5
1997	1.504,4	2.980,9
Pertumbuhan rata-rata/th (%)	7,7%	12,8%

Sumber: BPS, beberapa tahun

Tabel 2 Jumlah Perusahaan Kelapa Sawit Indonesia, menurut Kepemilikan tahun 1996

Bentuk Usaha	Jumlah	Persentase
PTPN	129	61,43%
P.T.	15	7,14%
C.V.	11	5,24%
Firma	2	0,95%
Koperasi	1	0,48%
Perorangan	20	9,52%
Lainnya	22	10,47%

Sumber: *Institute for Development and of Economic and Finance*

Di sisi lain, produksi CPO terus meningkat. Hal tersebut disebabkan oleh semakin tingginya permintaan minyak sawit domestik dan semakin pentingnya kebutuhan dalam negeri daripada kebutuhan ekspor – sebagaimana strategi pembangunan yang mengutamakan pada industri substitusi impor. Hal itu didukung oleh kenyataan banyaknya perusahaan CPO yang dikelola oleh negara (BUMN) hingga masih diatas 60%.

Sejak Indonesia mulai membuka kembali kran perdagangan internasional, pada tahun 90-an produksi CPO meningkat tajam. Dari tahun 1991 hingga 1995, produksi meningkat rata-rata 22,94% per tahun dan pada tahun 1994 pangsa ekspor mencapai 57% dari produksi total. Akan tetapi pada tahun 1995, ekspor kembali melemah dengan pangsa 38% dari produksi total. Tampaknya bukan hanya faktor harga yang turut berpengaruh terhadap ekspor tersebut.

Di sisi lain, adanya industri substitusi dapat menjadi hambatan bagi perluasan pasar CPO. Pada tahun 1976, industri minyak kelapa menggunakan bahan baku dari minyak sawit sebanyak 270 ribu ton, kemudian pada tahun 1985 mencapai hampir 900 ribu ton dan pada tahun 1995 hampir 2,37 juta ton. Peningkatan produksi tersebut disebabkan oleh adanya konversi pada in-

dustri minyak goreng menuju minyak kelapa sawit dari bahan-bahan lainnya, disamping adanya faktor penggunaan bibit unggul pada perkebunan sawit.

PERAN INDUSTRI SUBSTITUSI

Industri kelapa sawit dunia ternyata tetap berkembang dari dulu hingga sekarang. Sejak tahun 50-an hingga sekarang, Indonesia masih menjadi salah satu negara penghasil minyak sawit terbesar dunia setelah Malaysia. Pada tahun 1950, Indonesia menguasai 15,85% pasaran CPO dunia, sedangkan Malaysia sudah menguasai 56,63%. Pada akhir tahun 1995, pangsa Indonesia sudah meningkat menjadi 20,79% dan ternyata Malaysia masih memegang rekor dengan pangsa 49,44%. Artinya dengan lahan yang sangat luas dan meningkat, dan dalam waktu lebih dari 40 tahun, Indonesia belum mampu untuk menandingi Malaysia dalam mengembangkan industri CPO. Tentunya, hal itu tidak dapat dilepaskan dari penggunaan teknologi dan budi daya perkebunan sawit yang dikembangkan.

Dari tabel 3 di bawah dapat ditunjukkan bahwa pangsa ekspor CPO Indonesia ada gejala meningkat terus, sementara Malaysia cenderung menurun. Jika Indonesia mampu mempertahankan produksi dan ekspor, diperkirakan akan mampu menyamai Malaysia pada tahun 2050-an, dengan pangsa 40,80%.

Tabel 3. Pangsa CPO di Pasaran Dunia (persen)

Tahun	Indonesia	Nigeria	Malaysia	Lainnya	Total (juta ton)
1950	15.85	9.52	56.63	19.32	4549
1985	18.19	4.49	60.49	17.78	6832
1990	22.05	5.3	55.67	16.98	10943
1991	23.28	5.3	53.78	17.5	11415
1995	20.79	5.08	49.44	14.68	15363

Sumber: *Institute for Development of Economic and Finance*

Tabel 4. Pangsa Minyak CPO terhadap Minyak Nabati di Pasaran Dunia

	1963-67	1973-77	1983-87	1993-97	Pertumbuhan 93-97 (%)
Prod.Tot (rb ton)	34.151	45.606	67.41	92.028	39.29
Pangsa (%):					
• Minyak Sawit	4.0	5.90	10.00	18.00	65.66
• Minyak kedelai	12.00	18.40	20.90	23.00	25.66
• Rape Seed Oil	4.00	5.60	8.90	10.10	37.47
• My Bg Matahari	8.10	8.00	9.60	9.10	4.52
• Lainnya	71.90	62.10	50.10	39.70	-17.90

Sumber: *BPS*, Indikator Ekonomi Indonesia, berbagai tahun, diolah.

Sementara itu, jika dilihat dari industri pesaing, yaitu industri substitusinya, minyak nabati lain, pangsa CPO cukup meningkat. Dari tahun 1960 hingga 1997, pangsa CPO terhadap minyak nabati meningkat lebih dari 10%, yaitu dari 4% pada tahun 1963 menjadi 14,9% pada tahun 1997. Hal ini mencerminkan adanya pergeseran penggunaan minyak nabati menuju ke minyak kelapa sawit, terutama minyak kelapa. Peluang besar ini ternyata belum optimal dimanfaatkan di Indonesia. Kenaikan pangsa CPO Indonesia, di pasaran dunia meningkat dengan peningkatan yang lebih kecil daripada peningkatan pangsa minyak CPO terhadap minyak nabati dunia. Sementara itu, industri minyak kedelai dan *rape seed oil* meningkat cukup tinggi pula, meskipun tingkat perkembangannya lebih lambat daripada CPO. Gambaran tersebut memberikan ilustrasi adanya peluang untuk meningkatkan produksi CPO, baik karena naik-

nya permintaan maupun karena adanya pergeseran penggunaan bahan baku pada industri minyak nabati lainnya.

Ancaman industri substitusi yang paling besar datang dari industri minyak kedelai. Dengan pertumbuhan yang cukup tinggi dan pangsa sekitar 23%, bisa jadi dapat menghambat perluasan pasar CPO jika industri CPO tidak memiliki keunggulan kompetitif.

Dari tabel di atas, dapat juga dilihat bahwa dalam waktu yang tidak lama, CPO akan akan mendominasi pasaran minyak nabati dunia. Produksi minyak nabati meningkat rata-rata 39,29% per tahun, sedangkan minyak sawit meningkat lebih tajam (65,66% per tahun).

KETERKAITAN ANTAR INDUSTRI

Sisi lain yang membawa perkembangan industri CPO cukup pesat adalah karena kedudukan industri kelapa sawit

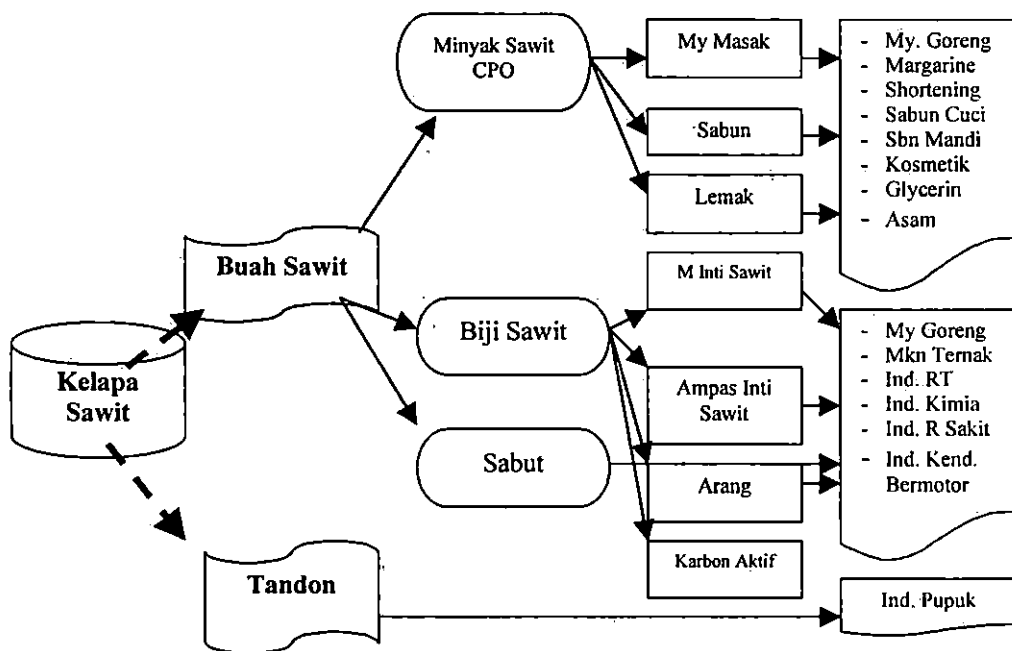
sebagai suatu produk industri hulu. Berbagai jenis industri yang mengkonsumsi CPO merupakan industri-industri strategis (sembilan bahan pokok), seperti minyak goreng dan sabun, dimana permintaannya tidak (jarang) menurun. Diagram di bawah menggambarkan keterkaitan industri minyak sawit dengan industri hulu dan hilir.

Pada diagram di bawah terlihat betapa industri kelapa sawit memiliki keterkaitan (*linkages*) yang besar, terutama keterkaitan ke depan atau kemampuan untuk menarik industri-industri hilir. Khusus untuk industri CPO (minyak sawit) minimal

terdapat sembilan industri konsumen (hilir) yang strategis, yaitu minyak goreng, margarine, sabun, dan beberapa produk oleokimia.

Penggunaan CPO terbesar adalah untuk minyak goreng, dengan rata-rata pangsa 71,07% pada periode 1991-1995, dan kedua adalah oleokimia yang mencapai 15,65%. Volume konsumsi CPO oleh industri hilir strategis cukup tinggi, yaitu 1,767 ribu ton untuk minyak goreng pada tahun 1995 dan 392 ribu ton untuk industri oleokimia. Hal ini mencerminkan adanya saling ketergantungan yang tinggi antar industri-industri tersebut.

Diagram 1, Industri Hulu dan Hilir pada Industri Kelapa Sawit



Industri minyak goreng cukup banyak membutuhkan CPO sebagai input, dan di sisi lain, pasaran CPO banyak dikonsumsi oleh industri minyak goreng. Dengan demikian setiap kebijakan yang dikenakan pada industri CPO, maka dalam jangka pendek akan cukup berpengaruh terhadap kondisi industri minyak goreng dan industri hilir lainnya.

Jika dilihat dari pangsa alokasi penggunaan CPO oleh industri hilir, industri minyak goreng dan oleokimia mengkonsumsi CPO terbesar, namun juga tidak boleh diabaikan akan permintaan CPO oleh industri margarin dan sabun, dimana permintaannya berkembang dari tahun ke tahun dengan cepat (di atas 15% per tahun).

Tabel 5. Konsumsi CPO Menurut Industri Pemakai dan Pekembangannya
Tahun 1991 – 1995 (dalam ton)

Tahun	M Goreng	Margarin	Sabun	Oleokimia	Lainnya	Total	Pertumbuhan/ Th (%)
1991	1127958	62646	102622	252326	26925	1572477	
1992	1687540	84321	129472	324982	150622	2376937	51.16
1993	1611249	90896	130381	345342	153683	2231551	-6.12
1994	2041408	110021	153670	477827	113889	2896815	29.81
1995	2367767	124423	169991	560529	163329	3386039	16.89
Rata 2	1767184	94461	137227	392201	101690	2492764	22.94

Sumber: BPS, Berbagai Tahun, diolah

Tabel 6. Pangsa Konsumsi CPO Indonesia Menurut Industri Pengguna (%)

Tahun	M Goreng	Margarin	Sabun	Oleokimia	Lainnya
1991	71.73	3.98	6.53	16.05	1.71
1992	71.00	3.55	5.45	13.67	6.34
1993	72.20	4.07	5.84	15.48	2.41
1994	70.47	3.80	5.30	16.49	3.93
1995	69.93	3.67	5.02	16.55	4.82
Rata 2	71.07	3.82	5.63	15.65	3.84

Sumber: BPS, Indikator Ekonomi, Berbagai Tahun, diolah

Tabel 7. Pertumbuhan Produksi Industri Hilir dan
Konsumsi CPO Indonesia tahun 1995

Komoditi	Pertumbuhan Produksi		Pertumbuhan Konsumsi CPO	
	1993	1995	1993	1995
Minyak	-4,53%	17,77%	-4,52%	21,94%
Goreng	7,80%	16,96%	7,79%	19,13%
Margarine	0,70%	13,66%	1,70%	13,84%
Sabun	6,26%	9,72%	12,35%	22,68%
Oleokimia				

Sumber: Institute for Development of Economic and Finance, diolah

Dengan demikian dapat dipastikan bahwa perkembangan industri CPO sangat tergantung dari produksi dan permintaan akan minyak goreng dan oleokimia (industri rumah tangga dan kosmetik). Berarti pula bahwa naik-turunnya produksi atau konsumsi minyak sawit sejalan dengan perkembangan produksi pada industri-industri hilir. Pada tahun 1993, produksi minyak goreng menurun 4,52% dan demikian pula produksi minyak sawit juga mengalami penurunan 6,12%. Besar dan kecepatan efek timbal balik ini tergantung dari pangsa produk CPO (terhadap total produk CPO) yang digunakan oleh industri minyak goreng dan pangsa CPO terhadap total input pada industri minyak goreng. Gambaran tersebut dapat dilihat pada tabel 7.

Dari tabel di atas tampak adanya perkembangan yang searah antara konsumsi CPO dan produksi industri hilir. Dengan demikian, maka dapat diperkirakan seberapa besar tingkat elastisitas produksi CPO terhadap produksi industri hilir:

$$\text{Elastisitas Produksi} = \frac{\text{Prosentase Perubahan Prod. CPO}}{\text{Prosentase Perubahan Produksi hilir}}$$

Keempat industri hilir CPO di atas memiliki tingkat elastisitas yang cukup tinggi, terutama untuk industri oleokimia dengan tingkat elastisitas 2,36. Artinya pada saat yang hampir bersamaan, perubahan produksi oleokimia diikuti perubahan produksi CPO dengan arah yang sama 2,36 kali lipat. Hal tersebut mencerminkan bahwa adanya kenaikan produksi oleokimia dan industri hilir lainnya memiliki daya tarik cukup tinggi terhadap produksi minyak sawit.

Tabel 8. Tingkat Elastisitas Produksi CPO terhadap Industri Hilir

Minyak goreng	1.29
Margarine	1.35
Sabun	1.68
Oleokimia	2.36

Sumber: *Institute for Development of Economic and Finance*, diolah

PERANGSANG HARGA

Perkembangan harga-harga komoditi di Indonesia cenderung memiliki ketegaran yang tinggi. Apalagi, barang-barang yang pasarnya cenderung monopolistis atau oligopolis. Demikian pula untuk barang-barang yang kompetitif, ketegaran harga lebih tampak pada barang-barang yang harganya dikendalikan oleh pemerintah, seperti pupuk, dan semen. Pengendalian harga tersebut tampaknya bukan hanya pada produk-produk akhir, namun juga pada barang-barang produksi atau modal. Barang-barang impor yang sebagian besar merupakan barang modal juga akhirnya memiliki ketegaran harga yang tinggi pula.

Minyak sawit merupakan suatu produk yang memiliki keterkaitan tinggi, sehingga perubahan harga pada CPO ini akan berdampak besar bagi industri-industri terkait. Oleh karena itu, pengaturan harga pada minyak sawit harus memperhatikan berbagai kepentingan atau sudut pandang industri-industri lain. Dari penelitian yang dilakukan oleh PT Indoconsult Jakarta, ditunjukkan bahwa *pertama*, volume ekspor minyak sawit Indonesia kurang mempunyai respon terhadap tingkat harga FOB maupun harga CPO di pasaran internasional. *Kedua*, volume ekspor CPO dunia mempunyai respon yang tinggi terhadap harga pasaran internasional. Hal ini sangat sesuai dengan

situasi di Indonesia, bahwa harga CPO Indonesia ditentukan secara administratif oleh pemerintah. Sedangkan harga CPO di pasaran dunia ditentukan oleh mekanisme pasar.

Meskipun selisih harga ekspor CPO dan harga patokan domestik cukup tinggi, namun tidak banyak merespon ekspor. Disamping itu, juga disebabkan oleh orientasi kebijakan industri pemerintah Indonesia yang mengutamakan permintaan domestik sebelum melayani permintaan ekspor sebagaimana dapat dilihat pada tabel di awal. Disamping itu, tingkat ekspor CPO lebih terkait dengan perkembangan permintaan domestik, sehingga harga-harga industri hilir cukup mempengaruhi ekspor CPO.

Selain dari persaingan harga, faktor barang substitusi sangat besar pengaruhnya, seperti minyak nabati lainnya, yaitu minyak kedelai, minyak kapas, minyak bunga matahari, dan minyak kacang tanah. Minyak kedelai memiliki peran paling tinggi.

Dari beberapa hal tersebut, akan menjadi lebih jelas jika hipotesis di atas diuji secara kuantitatif, seberapa besar peran masing-masing faktor terhadap produksi dan ekspor CPO Indonesia. Berikut ini akan dipaparkan suatu alternatif model yang menjelaskannya.

HIPOTESIS DETERMINAN PRODUKSI DAN EKSPOR CPO INDONESIA

Dalam analisis ini akan diuji faktor-faktor yang cukup dominan mempengaruhi produksi dan ekspor CPO di Indonesia. Diperkirakan terdapat beberapa faktor penting yang berpengaruh, yaitu faktor harga ekspor, dan perkembangan industri hilir. Dalam analisis ini dipergunakan model regresi linier berganda, dengan menggunakan dua model persamaan, yaitu:

- (1) Produksi CPO = f (harga FOB, Produksi My. Goreng, Produksi Sabun, dan Produksi My. kelapa)

$$\text{Prod} = a_0 + a_1 \text{FOB} + a_2 \text{Klp} + a_3 \text{My} + a_4 \text{Sb} + \mu_1$$

- (2) Ekspor CPO = f (harga FOB, Produksi My Goreng, Produksi Sabun, dan Produksi my kelapa)

$$\text{Eks} = b_0 + b_1 \text{FOB} + b_2 \text{Klp} + b_3 \text{My} + b_4 \text{Sb} + \mu_2$$

Keterangan: a_0, a_1, \dots, a_4 , dan b_0, b_1, \dots, b_4 adalah parameter yang hendak dicari, μ_1 dan μ_2 adalah faktor-faktor (gangguan) yang tidak terkontrol

Data yang digunakan yaitu kuartalan, mulai kuartal II 1994 hingga kuartal I 1998. Dari 15 observasi di atas, diperoleh hasil regresi seperti tercantum dalam tabel 9 berikut:

Tabel 9. Hasil Analisis regresi, Produksi dan Ekspor, 1994-1998

Koefisien	Model 1 (Produksi)	Model 2 (Produksi)
Konstanta	1137,07	-6.490,46
Harga FOB	-2,44	1,06
My Gr	8,46 **	23,44 **
Sawit	-7,26 **	-15,20 **
My Kelapa Sabun	2,10	36,56 **
R kuadrat	0,6842	0,9468
Durbin Watson Stat	2,0979	2,0979

Sumber: BPS, Indikator Ekonomi Indonesia, berbagai tahun, diolah.

Keterangan: **) signifikan pada derajat keyakinan 95%

Dari tabel di atas (model 1) dapat ditunjukkan bahwa produksi CPO lebih banyak terkait oleh produksi minyak goreng dan minyak kelapa. Dalam hal ini produksi minyak goreng sawit memiliki pengaruh yang sangat besar (positif) terhadap produksi CPO. Hal ini karena konsumsi CPO oleh minyak goreng sangat besar. Sementara itu, industri hilir berupa sabun tidak memiliki

peran yang signifikan secara parsial, karena konsumsinya terhadap CPO pun juga tidak sebesar minyak goreng. Di sisi lain, industri substitusi memiliki efek kontra produktif atau menghambat perluasan pasar, khususnya minyak goreng kelapa yang ditunjukkan dengan nilai koefisien yang negatif. Dengan kata lain, adanya peningkatan produksi minyak kelapa bisa jadi mengurangi pangsa produksi CPO terhadap minyak nabati lainnya.

Lain halnya dengan produksi CPO, secara positif dipengaruhi oleh produksi industri hilir, minyak goreng dan sabun. Hal ini dimungkinkan karena adanya kebijakan pemerintah yang berupaya mengatur harga domestik dan pasokan ekspor (melalui pajak dan bea ekspor), sehingga ekspor CPO lebih merupakan sisa atas permintaan CPO domestik, daripada suatu usaha pemenuhan permintaan ekspor. Adanya kenaikan permintaan industri hilir (minyak goreng dan sabun) terhadap CPO mendorong peningkatan produksi CPO yang juga meningkatkan cadangan CPO yang siap untuk diekspor. Di sisi lain, efek barang substitusi, minyak kelapa juga memiliki efek kontra produktif yang cukup tinggi terhadap ekspor CPO. Tingginya permintaan dan produksi minyak kelapa dapat menghambat pangsa pasar CPO domestik. Karena orientasi CPO sebagian besar diarahkan untuk memenuhi kepentingan domestik, maka hal tersebut berefek pula terhadap penurunan ekspor CPO.

Suatu hal yang cukup aneh adalah faktor harga FOB. Ekspor CPO ternyata tidak banyak terkait dengan tingkat harga FOB, padahal harga FOB selalu lebih tinggi daripada harga domestik. Hal ini mencerminkan bahwa tingginya harga tidak cukup untuk merangsang ekspor. Disamping karena masih adanya pungutan dari pemerintah yang berdampak meningkatkan harga ekspor, juga karena kapasitas dan produktivitas lahan sawit yang kurang siap untuk memenuhi ekspor. Disamping kebijakan ini akan kurang efektif, yang lebih berbahaya

akan berdampak pada industri strategis sem-bako yang menjadi hajat hidup masyarakat, sehingga efek bersihnya menjadi lebih sulit untuk diperkirakan.

INTERVENSI PEMERINTAH

Selama ini, intervensi pemerintah pada suatu industri atau produk sering dilatar belakangi oleh beberapa alasan sekaligus, seperti untuk meningkatkan efisiensi produksi, untuk menjaga stabilitas harga, atau untuk kepentingan keadilan distributif. Hal ini pula yang terjadi pada industri kelapa sawit. Pemerintah mengambil kebijakan dari berbagai sudut kepentingan, seperti upaya untuk merangsang produksi dan efisiensi minyak sawit, pemerintah melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil dan Menteri Pertanian menetapkan harga CPO dalam negeri yang "memberikan kepastian para produsen". Di sisi lain, dalam hal menjaga kestabilan ekspor dan pasokan domestik, pemerintah mengatur pajak ekspor dan bea masuk untuk komoditi kelapa sawit. Bea dan pajak diatur untuk disesuaikan dengan selisih antara harga domestik dengan harga internasional. Bahkan, pemerintah memberlakukan pajak nol persen pada tahun 1985 karena harga luar negeri yang cukup rendah.

Pemerintah sudah cukup lama memanjakan industri tersebut, dengan berbagai regulasi diantaranya dengan mematok harga domestik, sehingga harga domestik lebih mencerminkan sebagai harga administrasi (*administrised price*), dan bukan harga pasar. Pada saat harga sudah sangat merangsang (merosotnya rupiah terhadap mata uang dunia), barulah pemerintah melakukan pengereman ekspor dengan menetapkan pajak dan harga domestik guna melindungi konsumen domestik. Akan tetapi akan kebijakan ini bermanfaat dalam jangka panjang bagi industri CPO di Indonesia? Ternyata hingga tahun 1990-an kebijakan ini justru

menurunkan efisiensi, menimbulkan manipulasi harga, sehingga industri CPO kita tidak mampu memproduksi CPO dengan harga yang lebih murah daripada industri CPO di negara-negara lain.

Tabel 10. Beberapa Kebijakan Pemerintah Terhadap Industri CPO

Tahun	Kebijakan
1979	Harga patokan domestik, \$ 570/ton
1981, Januari	Harga patokan domestik, \$ 480/ton
1981, April	Harga patokan domestik, \$ 500/ton
1982	Harga patokan domestik, \$ 570/ton
1994, September	Pajak Ekspor, harga patokan domestik, \$ 435/ton
1998	Pajak dan pelarangan Ekspor

Sumber: INDEF & Nurimansah H: LP3ES

Untuk mendeteksi apakah kebijakan pemerintah tersebut akan memperbaiki pasar, cukuplah sulit. Artinya, apakah kebijakan pemerintah akan berdampak menurunkan tingkat persaingan dalam bentuk cenderung mengarah pada monopoli, atau konsentrasi. Hal ini karena adanya penggunaan bahan baku lain (minyak kepala dan minyak sawit) dalam satu pabrik. Oleh karena itu untuk mengetahui efek kebijakan pemerintah dan memberikan rekomendasi yang lebih tepat, dapat digunakan pendekatan kualitatif berdasarkan data yang ada.

Aspek lain yang menjadi masalah adalah dalam hal tata niaga, pemerintah masih mengharuskan pengusaha kelapa sawit untuk mendistribusikan sebagian kecil hasilnya melalui Kantor Pemasaran Bersama (KPB). Jelas hal tersebut berdampak menurunkan daya saing internasional, meskipun pada akhirnya pemerintah berupaya mengurangi peran KPB tersebut karena dihadapkan pada persaingan yang semakin ketat. Ambivalensi kebijakan antara untuk melindungi

produsen dan meningkatkan daya saing masih menjadi masalah besar. Orientasi pasar global menuntut minimnya subsidi dan pengaturan tata niaga.

Apalagi industri kelapa sawit merupakan industri yang terkait dengan hayat hidup orang banyak, karena memiliki kaitan erat dengan industri minyak goreng, sabun, dan industri sembako lainnya. Oleh karena itu, kebijakan pada CPO seyogyanya tidak hanya diarahkan untuk industri tersebut namun juga mempertimbangkan kepentingan industri terkait lainnya.

KEBIJAKAN BERORIENTASI KERAKYATAN DAN EFISIENSI

Tampaknya sudah menjadi bahasa yang latah bahwa antara kepentingan keadilan ekonomi dan pertumbuhan atau efisiensi ekonomi tidak dapat berjalan searah, sehingga akan aneh bila keduanya dilaksanakan bersama-sama. Namun, hal itu akan lebih tepat jika diarahkan pada industri-industri yang padat modal, dan bukan padat karya (rakyat). Artinya jika industri CPO dikembangkan atau berkembang karena permintaan rakyat, maka pengembangan industri tersebut berarti pula melayani permintaan rakyat. Hal tersebut sejalan dengan analisis regresi di atas.

Produksi maupun ekspor CPO memiliki korelasi positif terhadap industri minyak goreng sawit dan sabun, atau industri hilir pada umumnya. Hal ini menunjukkan bahwa produksi atau ekspor CPO dapat pula ditingkatkan melalui mekanisme tidak langsung, yaitu dengan meningkatkan permintaan atas industri hilir. Dengan ditingkatkannya produksi hilir maka diharapkan produksi CPO pun akan meningkat, sehingga kepentingan efisiensi CPO terpenuhi dan di sisi lain, kebutuhan masyarakat akan bahan pokok (minyak goreng, sabun, dsb.) terpenuhi pula. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk meningkatkan produksi industri hilir, baik dengan cara menekan biaya

produksi (berarti menekan biaya CPO domestik), maupun meningkatkan daya beli konsumen (berarti menekan biaya komoditi-komoditi lain yang terkait dengan CPO).

Untuk menghadapi persaingan dengan industri substitusi, produksi CPO dapat melakukan peningkatan efisiensi atau memanfaatkan peluang pasar. Seperti diketahui adanya peningkatan penggunaan minyak nabati dari CPO pada pasaran dunia belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh Indonesia. Tidak lain harus ada upaya untuk meningkatkan produktivitas lahan.

Kebijakan harga yang ditempuh oleh pemerintah akhir-akhir ini kurang efektif untuk mengendalikan ekspor maupun produksi. Apalagi adanya tata niaga justru akan memperpanjang birokrasi dan biaya yang pada akhirnya akan mengurangi daya saing. Sudah saatnya bagi pemerintah untuk melepaskan industri kelapa sawit berdiri sendiri, lepas dari subsidi dan tata niaga, apalagi kita harus berhadapan dengan tantangan global.

SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari gambaran di atas, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan, yaitu:

- (1). Meskipun luas lahan produktif sawit semakin meningkat, namun tingkat produktivitas lahan tidak banyak meningkat
- (2). Industri sawit sebagian besar masih dikelola oleh pemerintah, sehingga cukup sulit untuk secara optimal meningkatkan efisiensi
- (3). Industri sawit merupakan industri yang memiliki keterkaitan cukup tinggi, sehingga perkembangan produksinya sangat mempengaruhi dan dipengaruhi

oleh industri hulu hilirnya.

- (4). Pangsa produksi kelapa sawit Indonesia di pasaran dunia semakin meningkat, meskipun masih menduduki rangking kedua setelah Malaysia. Peluang ini ternyata belum dimanfaatkan secara optimal
- (5). Tingkat ekspor kelapa sawit tidak banyak dipengaruhi oleh tingkat harga internasional. Hal ini disebabkan oleh adanya pengaturan harga minyak domestik oleh pemerintah.
- (6). Industri substitusi kelapa sawit sebetulnya semakin berkembang, apalagi dengan adanya pergeseran penggunaan minyak menuju minyak nabati.

Dengan data dan analisis di atas, maka tidaklah cukup bagi pemerintah jika ingin mengembangkan produksi dan ekspor kelapa sawit hanya melalui perangsang harga, namun dapat pula pemerintah mengambil kebijakan yang terkait, terutama dari industri hilir. Apalagi beberapa industri hilir tersebut merupakan komoditi pokok bangsa, sehingga tingkat kehati-hatian kebijakan dapat lebih terjaga. Artinya sekali rengkuh dayung dua pulau terlampaui. Dengan membenahi industri hilir seperti minyak goreng dan sabun, maka industri kelapa sawitpun ikut tertolong. Demikianlah yang diharapkan.

Di sisi lain, proses pendewasaan industri CPO sudah tidak dapat ditunda-tunda, karena memang industri tersebut sudah bukan dewasa lagi, bahkan sudah cukup tua. Oleh karena itu, mekanisme kebijakan dapat mungkin mengupayakan kemandirian usaha dengan melepas berbagai tali pelindung atau proteksi, seperti kebijakan kuota ekspor, dan kebijakan tarif sudah saatnya untuk semakin dikurangi. □

DAFTAR PUSTAKA

Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi Indonesia*, berbagai tahun

-----, *Statistik Indonesia*, berbagai tahun

-----, *Statistik Industri Indonesia*, berbagai tahun

Bisnis Indonesia, 29 Juni 1998, *Pemerintah tak Perlu Campur Tangan Atur Tata Niaga CPO*

-----, 13 Juli 1998, *Kebijakan Pajak Ekspor CPO Buka Peluang Praktek Under Invoicing*

Kompas, 30 Juni 1998, *Dipikirkan Produksi CPO PTP Untuk Pasar Dalam Negeri*

Media Indonesia, 29 Juni 1998, *Pemerintah Tidak Mampu Kendalikan Minyak Goreng*

Nurimansah Hasibuan, 1995, *Ekonomi Industri: Persaingan, Monopoli dan Regulasi*, Jakarta, LP3ES

Republika, 10 Juli 1998, *Kenaikan Pajak Ekspor Rugikan Petani Sawit*

Suara Pembaharuan, 8 Juli 1998, *Dengan Pajak Ekspor 60% Harha CPO di Luar Negeri Jadi Lebih Murah*

Swa 100, No. 3/IX/Juni/1993, *Industri Minyak Nabati Yang Menggiurkan*